

# **A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO E A MAGISTRATURA<sup>1</sup>**

**ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO\***

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário constituem os pilares do Estado brasileiro. São Poderes aos quais cabe o exercício das funções inerentes à soberania estatal. São independentes e harmônicos entre si.

O Estado brasileiro está em crise e esta crise está a atingir os poderes que o integram. Hoje, percentual significativo de causas é gerado pelo próprio poder público: **há excesso de leis e isso gera insegurança jurídica, provocando conflitos e, em decorrência, causas a serem dirimidas pelo Judiciário.** De outra parte, **o excesso de pacotes econômicos, financeiros, administrativos e previdenciários, baixados pelo Executivo, redundam em numerosas causas que chegam ao Judiciário.** Para se ter uma idéia, cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) dos processos apreciados pelo Superior Tribunal de Justiça são oriundos do poder público federal, estadual e municipal.

Em suma, a primeira observação que faço é esta: **sem se resolver a crise do Estado brasileiro, não se resolverá a crise do Judiciário.**

Cumpre, porém, nesse contexto, refletir sobre algumas soluções para a crise do Judiciário, que apresenta muitos defeitos que precisam ser corrigidos, principalmente o atinente à lentidão com que profere os seus julgados e o relativo ao acesso do povo à justiça.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida em 3 de outubro de 2003, por ocasião da *II Jornada Jurídica da Justiça Militar da União*, em Juiz de Fora – MG.



A demora na solução dos litígios há de ser minorada com providências não apenas no plano constitucional, mas, também, no nível infraconstitucional, especialmente com a alteração da legislação processual.

De outra parte, o estudo do que se passou a denominar-se de “acesso à justiça”, objeto de sucessivos trabalhos publicados por Mauro Cappelletti e Vittorio Denti, preconiza, como bem sintetiza Cândido Dinamarco, “a abertura da ordem processual aos menos favorecidos da fortuna e à defesa de direitos e interesses supra-individuais, com a racionalização do processo” que “quer ser um processo de resultados, não um processo de conceitos e filigranas”. O que se almeja é a efetividade do processo, sendo indispensável para isso, “pensar no processo como algo dotado de bem definidas destinações institucionais e que deve cumprir os seus objetivos sob pena de ser menos útil e tornar-se socialmente ilegítimo”. Acesso à justiça é o acesso à ordem jurídica justa, no dizer de Kazuo Watanabi. “Não tem acesso à justiça aquele que sequer consegue fazer-se ouvir em juízo, como também todos os que pelas mazelas do processo, recebem uma justiça tarda ou alguma injustiça de qualquer ordem”. Para atingir esse objetivo é preciso superar obstáculos econômicos, organizacionais e procedimentais.

Quanto à superação dos obstáculos econômicos, a Constituição previu a Defensoria Pública. Todavia, a hoje existente deixa muito a desejar. São poucos os defensores para atender à demanda dos pobres que querem ter acesso à justiça, seja no âmbito federal, seja no estadual.

Os obstáculos organizacionais têm sido aos poucos superados, referem-se aos carentes organizacionais. Muitos não são carentes econômicos, mas não têm condições de, por si só, se defenderem contra a violação de interesses difusos ou coletivos, como os decorrentes de ofensas à legislação de proteção ao consumidor ou ao meio ambiente. No tópico, a promulgação da Lei de Ação Popular, da Lei da Ação Civil Pública, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Código de Defesa do



Consumidor constituiu uma grande conquista dos cidadãos, revelando essa legislação significativa eficácia no plano da realidade. As três últimas leis citadas instituíram as bases da tutela coletiva em nosso ordenamento jurídico. Têm sido utilizadas, com frequência, contra indústrias que poluem, empresas imobiliárias que atingem o meio ambiente, empresas que causam, com os seus produtos, danos ao consumidor.

Finalmente, o obstáculo processual ou procedimental ainda continua: **o nosso processo nunca tem um fim**, especialmente em razão da recorribilidade das interlocutórias, a gerarem, num mesmo feito, sucessivos procedimentos que chegam até ao Superior Tribunal de Justiça, e, com frequência, até ao Supremo Tribunal Federal. **Sem mudança do sistema em vigor, com criatividade, o processo continuará a não se prestar aos fins a que se destina, ou seja, permitir ao Estado solucionar os litígios com rapidez, fazendo prevalecer a lei e a paz social.** É preciso ter-se presente, nesse contexto, que, sem que se tomem medidas imediatas, o fenômeno da litigiosidade contida e da impunidade, como doença insidiosa, poderá aflorar com todas as suas energias funestas e atingir os alicerces que sustentam a causa democrática, pela falta de confiança do povo na prevalência do Direito e da Justiça.

Com essas observações prévias, façamos algumas considerações sobre a denominada “Reforma do Poder Judiciário” em curso no Senado Federal.

O PEC nº 29, de 2000, aprovado pela Câmara, ora em exame no Senado, traz algumas inovações, muitas de ordem programática. Vamos nos ater, diante do tempo disponível, apenas a algumas delas, que nos afiguram mais importantes.

Além de algumas alterações relativas à adaptação de competências entre Tribunais Superiores, refere-se à criação do Conselho Nacional de Justiça, incluindo na sua composição pessoas estranhas ao Poder Judiciário (art. 103 b). Prevê a inclusão, entre seus membros, de



integrantes do Ministério Público Federal e Estadual, advogados e cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Trata-se, pois, na prática, de um controle externo.

Há muito tenho defendido a criação do Conselho Nacional de Justiça, com funções de planejamento, controle administrativo, financeiro, correicional e disciplinar, além de outras. Creio que será uma instituição benéfica para melhorar o funcionamento do Judiciário. **Por convicção, porém, não sou favorável ao controle externo, por entender que o poder que não consegue autocontrolar-se não tem condições de ser poder.** Ademais, a expressão “controle externo”, importada da Europa, tornou-se emblemática no sentido de interferência da sociedade no Judiciário, a pretexto de abrir a sua “caixa preta”, ou seja, a controlar o seu desempenho. **Que o Judiciário tem defeitos, e muitos, é verdade. Não mais, porém, que os outros Poderes.** Dizem que os outros Poderes são controlados pela sociedade mediante eleições. Essa medida de controle, que é a mais compatível com o sistema democrático de governo, não se tem mostrado eficiente, porque **o nosso sistema eleitoral é falho, os partidos são controlados por algumas poucas pessoas, não há fidelidade partidária, são deficientes as regras referentes ao financiamento de campanhas.** Enfim, **a eleição, por si só, sem um sistema eleitoral que possa, com transparência, refletir a vontade da população, não enseja um bom controle dos eleitos para exercer as altas funções nos Poderes Executivo e Legislativo, seja no plano federal, seja nos planos estadual e municipal.**

Os juízes não são eleitos, mas são admitidos por concurso público de títulos e provas. São concursos difíceis. Trata-se de maneira democrática de preencher esses altos cargos dos integrantes do Poder Judiciário. Se os juízes fossem eleitos, a sua imparcialidade ficaria comprometida. Os Poderes Legislativo e Executivo funcionam com base em maioria e minoria. Nesse sentido, fala-se em Líder da maioria e Líder da minoria no Congresso. O Presidente da República ora tem maioria, ora



minorias nas Casas legislativas. Muitas vezes tem que fazer composições políticas para obter maioria na Câmara ou no Senado. Já o Judiciário não funciona em termos de maioria e minoria. Quando julga as pretensões dos cidadãos tem em conta apenas a Constituição e as leis. Trata igualmente as pessoas, pouco importando se são governo ou oposição, a sua ideologia, crença, raça, situação de pobreza e riqueza. Se os juizes fossem eleitos, ficariam compromissados com seus eleitores e a sua parcialidade comprometida. Onde existe, como em alguns Estados americanos, o sistema de eleição de juizes não tem funcionado bem.

Como disse, **a expressão “controle externo” foi importada da Europa. Lá foi uma conquista dos juizes e, portanto, da sociedade. Se adotada no Brasil, será um retrocesso e, portanto, uma perda da sociedade.** Explico-me: Na Europa, o denominado “autogoverno da magistratura” é exercido em muitos países, como a França, pelo Ministro da Justiça, que é membro do Executivo. É ele que encaminha as nomeações, promoções, verbas do Judiciário, que, na verdade, sequer chega a se constituir um Poder do Estado. Em alguns países, como a Itália, o “autogoverno da magistratura” passou a ser exercido por um órgão colegiado, formado pelo Presidente da República, deputados, senadores, professores e juizes. Estes, porém, constituem a maioria do Conselho e, portanto, o dirigem na prática. Quem o preside é, na verdade, o Presidente da Corte de Cassação. Portanto, a independência que obtiveram do Executivo, no tocante à gestão dos temas ligados à magistratura, foi uma grande conquista. **Se esta conquista já a obtivemos em extensão maior será que devemos perdê-la ou tê-la diminuída?** Penso que não, pois **os atingidos serão na verdade os cidadãos, que passarão a não contar com uma justiça tão independente como a que hoje possuem, para proclamar, sem qualquer interferência dos outros Poderes, os direitos individuais, políticos e sociais dos cidadãos.**



Na mesma linha, o PEC cria, também, no âmbito do Ministério Público, de forma semelhante, o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130 A).

Outra providência importante refere-se ao aprimoramento do Conselho da Justiça Federal, concedendo-lhe poderes correicionais e força vinculativa a suas decisões, criando-se igual Conselho no âmbito da Justiça do Trabalho. Hoje, o Conselho da Justiça Federal exerce a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, mas não tem força para impor suas decisões normativas. Isso impede uma gestão administrativa mais eficiente com melhor aplicação dos recursos públicos. Os tribunais regionais federais adotam sistemas informatizados nem sempre compatíveis, constroem prédios para as varas e adquirem mobiliários e equipamentos sem qualquer padronização. **Inexiste um planejamento global das atividades dos diversos Tribunais e Juízos.**

Esse Conselho, com os novos poderes, poderá repensar a Justiça Federal, dando-lhe mais eficiência, especialmente integrando os seus diversos órgãos, abrindo, inclusive, caminhos para o denominado processo virtual.

O texto cria, ainda, a Escola Nacional da Magistratura junto ao Superior Tribunal de Justiça e ao Superior Tribunal do Trabalho, com a incumbência, dentre outras funções, de regulamentar os cursos oficiais para ingresso e promoção na carreira (art. 105, parágrafo único, I, e art. 112, § 2º, I). Trata-se de providência importante para o aprimoramento dos Juízes, que já vem sendo adotada com êxito em muitos países.

O PEC da Câmara assegura às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Trata-se de significativa medida para garantir independência à sua atuação.



Outrossim, cria a Súmula Vinculante apenas para o STF (art. 103 e parágrafos), estatuinto-se, no art. 48, que “as atuais súmulas do Supremo Tribunal Federal somente produzirão efeito vinculante após sua confirmação por dois terços de seus integrantes e publicação na imprensa oficial”.

No âmbito do recurso extraordinário para o Supremo, previu-se que o “recorrente deverá demonstrar a repercussão das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo por dois terços de seus membros”. Passa o recurso a ser cabível apenas contra decisão de última instância proferida por Tribunal e não por Juízo.

São extintos os Tribunais de Alçada, onde houver, passando os seus membros a integrar os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados, respeitadas a antiguidade e a ordem de classe (art. 41 do PEC).

O Superior Tribunal Militar tem reduzido para 9 (nove) o número de seus Ministros, mantidos os atuais, cujos cargos, até atingir aquele número, serão extintos paulatinamente, à medida que vagarem (PEC 29, arts. 25 e 46).

Prevê-se a instalação da Justiça itinerante já existente em alguns Estados e no âmbito da Justiça Federal. Os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras Regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à Justiça em todas as fases do processo (PEC 29/2000, art. 18, que acrescenta parágrafo 2º e parágrafo 3º ao art. 107 da Constituição). Iguais providências são previstas no âmbito da Justiça Estadual (PEC 29/2000, art. 30, na redação do parágrafo 6º e parágrafo 7º do art. 125 da Constituição).

Estatui-se a possibilidade de deslocamento para a Justiça Federal de causas relativas a grave violação de direitos humanos, mediante



pedido do Procurador-Geral da República ao Superior Tribunal de Justiça, e se permite que o Brasil se submeta à jurisdição do Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (PEC 29/2000, art. 20, com a redação dada ao parágrafo 5º e parágrafo 6º do art. 109 da Constituição).

O art. 10 da PEC/2000 dá nova redação ao inciso I e parágrafos 1º ao 4º do art. 98 da Constituição, referindo-se aos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Estadual e Federal e, também, especificamente, ao juízo arbitral.

**A propósito, cumpre assinalar que, em termos de efetiva modernização e facilitação de acesso à Justiça no Brasil, incluem-se os Juizados Especiais entre as poucas medidas que se têm mostrado eficientes. É preciso aprimorar cada vez mais esses Juizados e também a Justiça itinerante, dando-lhes maior eficiência, porque constituem importante órgão de afirmação da cidadania.**

Examinando o PEC 29/2000, a Comissão de Justiça do Senado aprovou substitutivo, em que traz, entre outras, as seguintes alterações:

Para o ingresso na carreira de Juiz, exige que o concurso seja feito por órgão estranho à estrutura do Judiciário (art. 9º, que dá nova redação ao § 1º do art. 93 da Constituição).

Inclui na competência dos Tribunais de Apelação julgar ***habeas corpus*** quando o coator for turma recursal de juizados especiais (art. 12, Substitutivo, art. 96, II, “b”, e III, “b”, da Constituição).

Prevê a instituição de juizados de instrução criminal para as infrações penais definidas em lei (art. 13 do Substitutivo, art. 98, § 2º, da Constituição).



Cria restrições para a escolha de Ministro do Supremo, estabelecendo o prazo de três anos de afastamento do cargo para as autoridades que expressamente nomina, a de fim de concorrerem à vaga (Substitutivo, art. 15, Constituição, art. 101).

Altera significativamente a composição do Conselho Nacional de Justiça, previsto no PEC 29/2000 (art. 19 do Substitutivo).

Estabelece que, para o preenchimento das vagas de Desembargadores e Desembargadores Federais no Superior Tribunal de Justiça, só poderão ser indicados para a lista tríplice aqueles oriundos da carreira da Magistratura (Substitutivo, art. 20, Constituição, art. 104, parágrafo único).

Prevê a possibilidade de o Superior Tribunal de Justiça, ocorrendo causas repetitivas, interpretar a lei em tese, com eficácia para todos os órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição, bem como a possibilidade de a lei estabelecer casos de inadmissibilidade de recurso especial (Substitutivo, art. 21, Constituição, art. 105, §§ 3º e 4º).

Estende ao Superior Tribunal de Justiça a edição de súmulas com efeitos vinculantes (Substitutivo, art. 22; Constituição, art. 103, "a").

Estatui que o subsídio de Desembargador corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal de Ministro de Tribunal Superior (Substitutivo, art. 34; Constituição, art. 125, § 1º-A).

Finalmente, no que se refere à Justiça Militar Estadual, tanto o texto do PEC 29/2000 quanto o do substitutivo da Comissão de Justiça do Senado prevêm que a lei estadual poderá criá-la mediante proposta do Tribunal de Justiça. Será constituída, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o

efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes (PEC 29/2000, art. 30, Substitutivo, art. 34, Constituição, art. 125, § 3º).

Minhas Senhoras, meus Senhores, esse é um perfil , em linhas corridas, da denominada Reforma do Poder Judiciário. Pela leitura dos textos, nota-se que **o tema tem conduzido mais a divergências do que a convergências**. Penso, porém, que, **aquelas matérias em que for possível a convergência deverão ser logo aprovadas e promulgadas**, a fim de se aproveitar o grande trabalho feito até agora pelas duas Casas do Congresso Nacional, no curso de cerca de três anos, sem prejuízo de que o debate continue sobre os demais temas.

Quando na Presidência do Superior Tribunal de Justiça, gestionei a aprovação dos Juizados Especiais Federais junto ao Congresso Nacional e obtive êxito, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 22/1999. Se o tema não tivesse sido destacado do conjunto dos textos relativos à Reforma do Judiciário, até hoje estaríamos impossibilitados de implantar aqueles importantes órgãos judiciários, destinados especialmente às populações menos favorecidas.

**Acho que é mais viável a aprovação “fatiada” de emendas constitucionais, visando à reforma do Judiciário, do que uma reforma global. Às vezes, divergências sobre tópicos de pequena significação impedem a aprovação de textos de grande repercussão.**

Não quero encerrar estas palavras sem fazer breve referência à Reforma da Previdência Social, porquanto o seu texto está a atingir as próprias garantias da magistratura, que vêm sendo asseguradas há muitas décadas pelas Constituições anteriores, inclusive pela que está em vigor.

As garantias da vitaliciedade e da irredutibilidade de vencimentos têm sido entendidas no sentido de que , enquanto viver, o Juiz tem direito a vencimentos ou proventos integrais, para que, ao



ingressar no Poder Judiciário, possa ter certeza de que terá condição mínima para uma vida decente e digna e, em consequência, tranquilidade para solucionar os conflitos que lhes são submetidos a julgamento, sem se preocupar com o poder econômico ou poder político das partes.

**Não é, pois, tolerável que, em nome de uma isonomia esdrúxula e estapafúrdia, que confunde funções próprias do Estado com outras de natureza diversa, invista-se contra as garantias da magistratura, fundamentais ao funcionamento do Poder Judiciário, como se tratasse de odioso privilégio atribuído a um grupo de bem-postos na vida.**

Penso que, ao atingir as citadas garantias, incluindo os magistrados no regime geral da previdência social, especialmente os mais novos na carreira, a proposta do governo colide com o princípio da separação dos poderes, que constitui cláusula pétrea e, por isso, não pode ser objeto de emenda constitucional (Constituição, art. 60, § 4º, III).

Já é tempo de encerrar. Ao fazê-lo, quero assinalar que **o Estado que não presta Justiça em tempo hábil é intrinsecamente injusto e desigual. O Poder Público precisa reorganizar-se e deve ser o primeiro interessado em cumprir, e em cumprir bem, a lei.** O ideal é criar uma agenda positiva para a aprovação da Reforma do Judiciário. A discussão do tema em níveis muito emotivos não conduz a nada de positivo para o País.

O que não se pode perder de vista, nessa árdua tarefa, é que **só a Justiça assegura a chance de o fraco vencer o forte, numa causa realmente justa**, segundo sustentava Sófocles, há 2.500 anos, antes, pois, da nossa era cristã.

Muito obrigado.